

20.02.96**Empfehlungen
der Ausschüsse****R - In - U - VP - Wi - Wo****zu Punkt** **der 694. Sitzung des Bundesrates am 1. März 1996**

Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung und anderer Gesetze (6. VwGOÄndG)

Der federführende Rechtsausschuß (R),
der Ausschuß für Innere Angelegenheiten (In),
der Ausschuß für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (U),
der Ausschuß für Verkehr und Post (VP),
der Wirtschaftsausschuß (Wi) und
der Ausschuß für Städtebau, Wohnungswesen und Raumordnung (Wo)
empfehlen dem Bundesrat,
zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes wie folgt
Stellung zu nehmen:

R **1. Zum Gesetzentwurf insgesamt:**

Der Bundesrat nimmt Bezug auf den von ihm vorgelegten Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), vgl. BR-Drucks. 1084/94 (Beschluß), 327/94 (Beschluß). Er begrüßt, daß die Bundesregierung in ihrem Entwurf eine Reihe der Vorschläge des Bundesrates aufgegriffen hat. Insgesamt sieht er den Entwurf der Bundesregierung, auch soweit er von den Vorschlägen des Bundesratsentwurfs abweicht, als eine geeignete Diskussionsgrundlage für die parlamentarischen Beratungen an, soweit sich nicht aus der nachfolgenden Stellungnahme zu den einzelnen Vorschriften etwas anderes ergibt.

Ausgeliefert am 21. FEB. 1996

(noch Ziffer 1)

Der Bundesrat ist der Auffassung, daß man sich mit den im Gesetzentwurf vorgesehenen verwaltungsprozessualen Maßnahmen nicht begnügen darf. Wirksame Entlastungsmaßnahmen müssen auch bei den Ursachen für den hohen Bestand ansetzen. Da eine der Ursachen die unerledigten asylgerichtlichen Streitigkeiten sind, können die Verwaltungsgerichte 1. Instanz effektiv entlastet werden, wenn Gruppen von Asylbewerbern im Rahmen einer Altfallregelung ein Bleiberecht gewährt wird, sofern sie Asylantrag und Rechtsbehelfe zurücknehmen. Ein entsprechender Vorschlag des Bundesrates liegt dem Deutschen Bundestag zur Entscheidung vor (BT-Drs. 13/1189). Darüber hinaus muß den Menschen, die vor den Folgen von Bürgerkriegen fliehen, ein befristetes Bleiberecht in unserem Land gewährt werden. Es trägt auch zur Entlastung der Verwaltungsgerichte bei, wenn diese Flüchtlinge nicht unnötigerweise in das Asylverfahren gedrängt werden.

R 2. Zur Eingangsformel

Die Eingangsformel ist wie folgt zu fassen:

"Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:"

Begründung:

Die Zustimmungsbedürftigkeit des Gesetzes ergibt sich aus Artikel 84 Abs. 1 des Grundgesetzes, da das Verfahren von Landesbehörden geregelt wird. Sie wird zumindest insoweit durch die Änderungen in Artikel 1 Nr. 7 und Artikel 2 ausgelöst, als dort die Frage des Suspensiveffekts und die behördlichen Handlungsmöglichkeiten (Aussetzung der Vollziehung) auch für das Widerspruchsverfahren geregelt werden. In Literatur und Rechtsprechung wird die Auffassung vertreten, daß prozeßrechtliche Regelungen des Vorverfahrens Doppelnatur haben. Es handele sich dabei um Verwaltungsverfahrenrecht, das zugleich prozeßrechtlichen Charakter habe. Ungeachtet dessen, daß das Recht des Vorverfahrens insoweit zum Gerichtsverfahrensrecht im Sinne des Artikels 74 Nr. 1 des Grundgesetzes gehöre, als es Sachurteilsvoraussetzungen des gerichtlichen Verfahrens regelt, sei die nähere Ausgestaltung des Vorverfahrens im übrigen dem Verwaltungsverfahren im Sinne des Artikels 84 Abs. 1 des Grundgesetzes zuzurechnen. Das Vorverfahren sei jedenfalls auch Verwaltungsverfahren (Maunz/Dürig, GG, Stand: Mai 1994, Artikel 74 Rdnr. 83; BVerwG, NVwZ 1987, S. 224; BayVBl. 1990, S. 89; Kopp, VwGO, 9. Aufl. 1992, Vorbem. § 68, Rdnr. 5). Ist das Vorverfahren auch Verwaltungsverfah-

(noch Ziffer 2)

ren im Sinne des Artikels 84 Abs. 1 des Grundgesetzes, so bedürfen diesbezügliche Regelungen auch der Zustimmung des Bundesrates.

U
Bei
Annahme
entfallen
Ziffern 4
und 50

3. Zu Artikel 1 Nr. 2 (§ 47 Abs. 2 VwGO)

In Artikel 1 ist Nummer 2 zu streichen.

Begründung:

Die vorgesehene Anpassung der Antragsbefugnis an die Voraussetzungen der Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2 VwGO läßt den gesamten § 47 VwGO überflüssig erscheinen. Die sogenannte Inzident-Kontrolle der Verwaltungsgerichte von Normen in gewöhnlichen Anfechtungs- und Verpflichtungsklagen führt nämlich zum gleichen Ziel, weshalb ein weiteres Verfahren für isolierte Normenkontrollen eigentlich entfallen könnte. Das rechtspolitische Anliegen des § 47 geht jedoch dahin, durch die Gewährung eines objektiven Rechtsbestandungsverfahrens mit geringen Zulässigkeitsanforderungen die Rechtsschutzmöglichkeiten zu erweitern.

Zu Artikel 1 Nr. 2 (§ 47 Abs. 2 Satz 1, Abs. 5 und 7 VwGO)

Artikel 1 Nr. 2 ist wie folgt zu fassen:

'2. § 47 wird wie folgt geändert: *)

R
In
Wo

4. a) Absatz 2 Satz 1 wird wie folgt gefaßt:

"Den Antrag kann jede natürliche oder juristische Person, die geltend macht, durch die Rechtsvorschrift oder deren Anwendung in ihren Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden, sowie jede Behörde innerhalb von fünf Jahren nach dem Inkrafttreten der Rechtsvorschrift stellen."

*) Redaktionell anzupassen bei Annahme von Ziffer 5.

(noch Ziffern 4 und 5)

R
In

5. b) Die Absätze 5 und 7 werden aufgehoben.

[nur R]

[c) Die bisherigen Absätze 6 und 8 werden Absätze 5 und 6.']

Als Folge von Buchstabe b [und c] ist

- in Artikel 1

- nach Nummer 3 folgende Nummer 3 a einzufügen:

'3 a. In § 49 Nr. 3 wird die Angabe "§ 47 Abs. 7," gestrichen.'

- in Nummer 4 Buchstabe a in § 67 Abs. 1 Satz 2 die Worte "des § 47 Abs. 7 und" zu streichen,

- nach der Nummer 19 folgende Nummer 19 a einzufügen:

'19 a. § 136 wird gestrichen.'

- nach Nummer 21 folgende Nummer 21 a einzufügen:

'21 a. In § 152 Abs. 1 werden die Worte "des § 47 Abs. 7," gestrichen.'

[- Artikel 10 wie folgt zu fassen:

'Artikel 10

Das Gerichtskostengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 15.12.1975 (BGBl. I, S. 3047), zuletzt geändert durch ..., wird wie folgt geändert:

1. In § 20 Abs. 3 wird die Angabe "§ 47 Abs. 8" durch die Angabe "§ 47 Abs. 6" ersetzt.

2. § 25 Abs. 2 Satz 1 wird wie folgt gefaßt:

"Soweit ... (wie Entwurf) ..." ']

Begründung:

Zu a):

Die Beschränkung der Antragsfrist für den Antrag auf Normenkontrolle auf ein Jahr gegenüber der im Bundesratsentwurf vorgesehenen Fünf-Jahres-Frist wird tatsächlich dazu führen, daß die Normenkontrollmöglichkeit weitgehend leerläuft, weil in den entscheidungserheblichen Sachverhalten (z.B. Anfechtung

R
In
Wo

(noch Ziffern 4 und 5)

eines Bebauungsplans, Kommunalabgabensatzungen) in aller Regel innerhalb so kurzer Zeit die Auswirkungen der Norm von den Betroffenen nicht übersehen werden können oder die Satzungen sogar rückwirkend in Kraft gesetzt werden, so daß vom Antragsrecht kein Gebrauch gemacht werden kann. Dadurch entfällt die Bündelungswirkung einer allgemein verbindlichen Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts mit der Folge, daß es in den strittigen Fragen zu einer Vielzahl - möglicherweise divergierender - und die erstinstanzlichen Gerichte zusätzlich belastenden Inzidententscheidungen kommen kann. Gleichzeitig besteht die Gefahr, daß unter dem Zeitdruck vorsorgliche Normenkontrollen erhoben werden. Es muß über einen längeren Zeitraum hinweg die Möglichkeit bestehen, Gültigkeitsbedenken, die die Verwaltungstätigkeit zumindest erschweren können, allgemeinverbindlich ausräumen bzw. bestätigen zu lassen.

Zu b), c):

R
In

Die Einführung der Revision für das Normenkontrollverfahren läßt neben dem Vorteil größerer Rechtsvereinheitlichung auch einen Beschleunigungseffekt erwarten.

[nur R]

[Prof. Dr. Otto Schlichter, der Vorsitzende der Unabhängigen Expertenkommission zur Vereinfachung und Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, an deren Vorschläge der vorliegende Gesetzentwurf der Bundesregierung anknüpft, hat die Frage nach der Einführung einer Revision im Normenkontrollverfahren wie folgt beantwortet:

"Angesichts der prozessualen Fesseln, die dem Bundesverwaltungsgericht nach der jetzigen Regelung angelegt sind, kann die Beantwortung der Frage nur zugunsten einer Angleichung des Normenkontrollverfahrens an die allgemeine Struktur des Rechtsmittelsystems der Verwaltungsgerichtsordnung ausfallen. Das Bundesverwaltungsgericht wäre in einem Revisionsverfahren Gericht der Hauptsache; seine Prüfungskompetenz wäre nicht mehr auf die Beantwortung von Vorlagefragen beschränkt, sondern würde in der Form der Rechtsprüfung die Entscheidung des Normenkontrollgerichts mit ihrem Verfahrensstand erfassen, freilich gemäß § 137 VwGO begrenzt auf eine Verletzung revisiblen Rechts sowie unter Bindung an die tatsächlichen Feststellungen der Vorinstanz. Auch Verfahrensfehler des Normenkontrollgerichts könnten dann mit Erfolg gerügt werden. Das Oberverwaltungsgericht könnte über den Normenkontrollantrag entscheiden, ohne die Rechtssache in einem Zwischenverfahren dem Bundesverwaltungsgericht vorlegen zu müssen. Dies könnte zu einer nicht unerheblichen Verfahrensbeschleunigung beitragen, vor allem wenn man bedenkt, daß auch nach einer Vorlage an das Bundesverwaltungsgericht gegenüber der Normenkontrollentscheidung häufig dennoch zu dem Rechtsbehelf der Nichtvorlagebeschwerde gegriffen wird..."

U
bei
Annahme
entfallen
Ziffern 7
bis 10

6. Zu Artikel 1 Nr. 4 (§ 67 VwGO)

In Artikel 1 ist Nummer 4 zu streichen.

Begründung:

Die Ausdehnung des Anwaltszwanges auf Verfahren vor dem Oberverwaltungsgericht bedeutet für die Bürger ein erhebliches Kostenrisiko, das ihr Verhältnis zum Rechtsstaat beeinträchtigt.

Vor dem Hintergrund der Aufzählung in § 48 Abs. 1 VwGO (Zuständigkeit des OVG im ersten Rechtszug) werden die Bürger durch die drohenden Anwaltskosten abgeschreckt, was sich auf ihren Anspruch auf richterliche Kontrolle staatlichen Handelns bei der Genehmigung umweltrelevanter Vorhaben negativ auswirkt.

R
entfällt bei
Annahme
von
Ziffer 6

7. Zu Artikel 1 Nr. 4 Buchstabe a (§ 67 Abs. 1 Satz 3 VwGO)

In Artikel 1 Nr. 4 Buchstabe a sind in § 67 Abs. 1 Satz 3 nach dem Wort "Richteramt" die Wörter "sowie Diplomjuristen im höheren Dienst" einzufügen.

Begründung:

Die vorgeschlagene Postulationsfähigkeit juristischer Personen des öffentlichen Rechts und von Behörden bedarf der Berücksichtigung der besonderen Verhältnisse in den neuen Ländern. Insbesondere in Brandenburg sind angesichts weitgehender Dezentralisierung von Verwaltungsaufgaben nicht genügend Mitarbeiter in den Dienststellen vorhanden, die über die geforderte Befähigung zum Richteramt verfügen. Würde es zur vorgesehenen Regelung kommen, müßten sich die Gemeinden und Kreise weitgehend der Mithilfe von Rechtsanwälten bedienen, was angesichts der angespannten kommunalen Finanzausstattung, aber auch im Verhältnis zu den anderen Ländern sowie gegenüber den Klägern unbillig wäre. Es sollten daher auch Diplomjuristen im höheren Dienst vertretungsberechtigt sein.

In
entfällt bei
Annahme
von
Ziffer 6

8. Zu Artikel 1 Nr. 4 Buchstabe a (§ 67 Abs. 1 Satz 4 VwGO)

In Artikel 1 Nr. 4 Buchstabe a ist in § 67 Abs. 1 der Satz 4 zu streichen.

Begründung:

Die im Entwurf der Bundesregierung für das Berufungsverfahren in Angelegenheiten der Kriegsofferfürsorge und des Schwerbehindertenrechts vorgesehene Zulassung der dort näher bezeichneten Prozeßbevollmächtigten ist nicht zu befürworten. Läßt man eine derartige sachgebietsbezogene Ausnahme vom anwaltlichen Vertretungszwang zu, so ist zu erwarten, daß sich auch andere Institutionen und Interessengruppen ungeachtet der verwaltungsprozessualen Kenntnisse, die eine solche Vertretung erfordert, allein unter Berufung auf besondere Fachkenntnisse in einer bestimmten Materie um entsprechende Ausnahmen für ihre Spezialgebiete bemühen werden. Diesen Bemühungen wird man sich im Hinblick auf den allgemeinen Gleichheitssatz schwerlich verschließen können, sobald man den anwaltlichen Vertretungszwang auch nur für eine einzige Gruppe lockert. Damit entstünde jedoch die Gefahr einer Entwertung des Vertretungszwanges und seiner eigentlichen Zielsetzung. Hinzu kommt, daß jede Erweiterung der Postulationsfähigkeit dazu führt, daß ein Mitglied des auf diese Weise begünstigten Personenkreises selbst dann nicht von der Prozeßführung ausgeschlossen werden könnte, wenn es zu einem sachgemäßen Vortrag nicht fähig ist.

R
entfällt bei
Annahme
von Ziffer
6 oder 8

9. Zu Artikel 1 Nr. 4 Buchstabe a (§ 67 Abs. 1 Satz 4 VwGO)

In Artikel 1 Nr. 4 Buchstabe a sind in § 67 Abs. 1 Satz 4 nach dem Wort "Schwerbehindertenrechts" die Wörter "sowie der damit in Zusammenhang stehenden Angelegenheiten des Sozialhilferechts" einzufügen.

Begründung

Die in § 67 Abs. 1 Satz 4 vorgesehene Ausnahme vom Anwaltszwang vor den Oberverwaltungsgerichten erscheint zu eng. Die Beschränkung auf Angelegenheiten der Kriegsofferfürsorge und des Schwerbehindertenrechts würde es den Vereinigungen der Kriegsoffer und Behinderten verwehren, ihre Mitglieder in sozialhilferechtlichen Streitigkeiten zu vertreten. Die vorgeschlagene Ergänzung erweitert die Vertretungsbefugnis der genannten Vereinigungen auf Rechtsstreitigkeiten über sozialhilferechtliche Ansprüche, die mit der Eigenschaft als Kriegsoffer oder Behinderter in Zusammenhang stehen (z.B. Eingliederungshilfe nach §§ 39 ff. des Bundessozialhilfegesetzes).

R
In
entfällt bei
Annahme
von
Ziffer 6

10. Zu Artikel 1 Nr. 4 Buchstabe a (§ 67 Abs. 1 Satz 5 VwGO)

In Artikel 1 Nr. 4 Buchstabe a ist in § 67 Abs. 1 der Satz 5 zu streichen.

Begründung:

Die im Entwurf der Bundesregierung für das Berufungsverfahren in Abgabenangelegenheiten vorgesehene Zulassung der dort näher bezeichneten Prozeßbevollmächtigten ist nicht zu befürworten. Läßt man eine derartige sachgebietsbezogene Ausnahme vom anwaltlichen Vertretungszwang zu, so ist zu erwarten, daß sich auch andere Institutionen und Interessengruppen ungeachtet der verwaltungsprozessualen Kenntnisse, die eine solche Vertretung erfordert, allein unter Berufung auf besondere Fachkenntnisse in einer bestimmten Materie um entsprechende Ausnahmen für ihre Spezialgebiete bemühen werden. Diesen Bemühungen wird man sich im Hinblick auf den allgemeinen Gleichheitssatz schwerlich verschließen können, sobald man den anwaltlichen Vertretungszwang auch nur für eine einzige Gruppe lockert. Damit entstünde jedoch die Gefahr einer Entwertung des Vertretungszwanges und seiner eigentlichen Zielsetzung. Hinzu kommt, daß jede Erweiterung der Postulationsfähigkeit dazu führt, daß ein Mitglied des auf diese Weise begünstigten Personenkreises selbst dann nicht von der Prozeßführung ausgeschlossen werden könnte, wenn es zu einem sachgemäßen Vortrag nicht fähig ist.

R
In

11. Zu Artikel 1 Nr. 5 (§ 67 a Abs. 1 Satz 1, nach Satz 1 - neu -, Satz 5 VwGO)

Artikel 1 Nr. 5 ist wie folgt zu fassen:

'5. § 67 a Abs. 1 wird wie folgt geändert:

a) Satz 1 wird durch folgende Sätze ersetzt:

"Sind an einem Rechtsstreit mehr als fünfzig Personen im gleichen Interesse beteiligt, ohne durch einen Prozeßbevollmächtigten vertreten zu sein, so soll das Gericht ihnen durch Beschluß aufgeben, innerhalb einer angemessenen Frist einen gemeinsamen Bevollmächtigten zu bestellen. Sind an einem Rechtsstreit eine Vielzahl von Personen, aber weniger als einundfünfzig im gleichen Interesse beteiligt, ohne durch einen Prozeßbevollmächtigten vertreten zu sein, kann das Gericht ihnen durch Beschluß aufgeben, innerhalb einer angemessenen Frist einen gemeinsamen Bevollmächtigten zu bestellen, wenn sonst die ordnungsgemäße Durchführung des Rechtsstreits beeinträchtigt wäre."

b) Die bisherigen Sätze 2 und 3 werden Sätze 3 und 4.

(noch Ziffer 11)

- c) Der bisherige Satz 4 wird Satz 5 mit der Maßgabe, daß die Angabe "und 2" durch die Angabe "bis 3" ersetzt wird.'

Begründung:

[nur R]

Die im Bundesratsentwurf [(BT-Drucks. 13/1433, zu Artikel 1 Nr. 5)] vorgesehene Regelung, dem Gericht bei mehr als fünfzig am Rechtsstreit im gleichen Interesse Beteiligten, die nicht durch einen Prozeßbevollmächtigten vertreten sind, vorzuschreiben, daß es die Bestellung eines gemeinsamen Bevollmächtigten auferlegen soll, sowie die nach unten offene Umschreibung der Beteiligtenzahl für die Möglichkeit des Gerichts, die Bestellung eines gemeinsamen Bevollmächtigten aufgeben zu können, ist gegenüber dem Entwurf der Bundesregierung flexibler und damit vorzugswürdig.

- In 12. Zu Artikel 1 Nr. 5a - neu -, Nr. 5b - neu -, Nr. 5c - neu - und Nr. 5d - neu - (§ 68 Abs. 1, §§ 71, 78 Abs. 2, § 79 Abs. 1 VwGO)

In Artikel 1 sind nach Nummer 5 folgende Nummern 5a bis 5d einzufügen:

'5a. § 68 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 wird wie folgt gefaßt:

"2. der Abhilfebescheid oder der Widerspruchsbescheid erstmalig eine Beschwer enthält."

5b. § 71 wird wie folgt gefaßt:

"§ 71

Anhörung

Ist die Aufhebung oder Änderung eines Verwaltungsakts im Widerspruchsverfahren erstmalig mit einer Beschwer verbunden, soll der Betroffene vor Erlaß des Abhilfebescheids oder des Widerspruchsbescheids gehört werden."

5c. § 78 Abs. 2 wird wie folgt gefaßt:

"(2) Wenn ein Widerspruchsbescheid erlassen ist, der erstmalig eine Beschwer enthält (§ 68 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2), ist Behörde im Sinne des Absatzes 1 die Widerspruchsbehörde."

5d. § 79 Abs. 1 Nr. 2 wird wie folgt gefaßt:

"2. der Abhilfebescheid oder der Widerspruchsbescheid, wenn dieser erstmalig eine Beschwer enthält."

(noch Ziffer 12)

Begründung:

zu Nummer 5a:

In Rechtsprechung und Literatur wird die Frage, welcher Rechtsbehelf gegen einen im Rahmen des § 72 VwGO ergangenen Abhilfebescheid zu erheben ist, der mit einer Beschwerde für den Widerspruchsführer (Kostenentscheidung) oder für einen Dritten verbunden ist, nicht einheitlich beantwortet. Einerseits wird vertreten, der Abhilfebescheid sei im Hinblick auf Rechtsmittel als Erstbescheid zu behandeln mit der Folge, daß er nur mit Widerspruch angreifbar sei (Kopp, Verwaltungsgerichtsordnung, 10. Aufl. 1994, § 72 Rdnr. 7 m.w.N.; ihm folgend: VGH Baden-Württemberg, VBIBW 1989, 53). Andererseits wird vertreten, eine im Widerspruchsverfahren ergangene Entscheidung brauche wegen dieser Zuordnung nicht in einem weiteren Vorverfahren nachgeprüft zu werden, sondern könne unmittelbar mit der Anfechtungsklage angegriffen werden (§ 68 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 VwGO in entsprechender Anwendung; BayVGH, BayVBl. 1985, 467; wohl auch VGH Baden-Württemberg, VBIBW 1995, 364).

Die Fälle, in denen eine Ausgangsbehörde einem Widerspruch abhilft, sind erfahrungsgemäß nicht sehr zahlreich. Ändert die Behörde ihre eigene Entscheidung nachträglich ab, werden hierfür in aller Regel gewichtige Gründe sprechen. Es ist davon auszugehen, daß die Behörde eine solche Entscheidung nur nach sorgfältiger Prüfung der Sach- und Rechtslage treffen wird. Insofern kann der Gesichtspunkt der Entlastung der Verwaltungsgerichte, die darin gesehen wird, daß Widerspruchsbescheide erfahrungsgemäß sorgfältiger begründet sind als Erstbescheide, in diesen Fällen nicht als ausschlaggebendes Argument für die Durchführung eines weiteren Widerspruchsverfahrens angeführt werden. Die Klarstellung, daß im Falle der erstmaligen Belastung durch einen Abhilfebescheid nicht erneut Widerspruch hiergegen zu erheben ist, sondern unmittelbar das Verwaltungsgericht angerufen werden kann, dient der Beschleunigung der Verfahren und der Entlastung der Widerspruchsbehörden, ohne daß die verfassungsrechtlich verbürgte Garantie eines umfassenden und effektiven Rechtsschutzes dadurch beeinträchtigt wäre.

Mit der Neufassung wird auch dem Umstand Rechnung getragen, daß § 68 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 VwGO nach einhelliger Auffassung nicht nur die Fälle betrifft, in denen ein Dritter erstmalig beschwert wird, sondern auch die Fälle, in denen der Widerspruchsführer selbst oder ein Verfahrensbeteiligter erstmalig beschwert werden (Redeker/von Oertzen, Verwaltungsgerichtsordnung, 11. Aufl. 1994, § 68 Rdnr. 13; Pietzner/Ronellenfisch, Das Assessorexamen im öffentlichen Recht, 7. Aufl. 1991, § 31 IV m.w.N.). In diesen Fällen wird § 68 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 VwGO entsprechend angewandt.

(noch Ziffer 12)

zu Nummer 5b:

Es handelt sich hierbei um eine Folgeänderung zu Nummer 5a. Nach einhelliger Meinung ist § 71 extensiv dahin auszulegen, daß ein Anspruch auf rechtliches Gehör im Widerspruchsverfahren schlechthin für alle durch die Entscheidung über den Widerspruch möglicherweise Betroffenen besteht (Kopp, Verwaltungsgerichtsordnung, 10. Aufl. 1994, § 71 Rdnr. 2 m.w.N.). Die Rechtsänderung hat somit lediglich klarstellende Wirkung.

zu Nummer 5c:

Folgeänderung zu Nummer 5a.

zu Nummer 5d:

Auf die Begründung zu Nummer 5a wird verwiesen.

U
Bei
Annahme
entfallen
Ziffern 14
bis 17

13. Zu Artikel 1 Nr. 6 (§ 80 Abs. 2 VwGO)

In Artikel 1 ist Nummer 6 zu streichen.

Begründung:

Die vorgesehene Öffnungsklausel für die Länder erweitert die Möglichkeiten, den Suspensiveffekt von Widerspruch und Anfechtungsklage kraft Gesetzes zu beseitigen. Dem öffentlichen Interesse am Sofortvollzug kann durch entsprechende Anordnung der Behörde entsprochen werden, ohne daß eine generelle Einschränkung des Rechtsschutzes erforderlich ist.

R
In
Wo

14. Zu Artikel 1 Nr. 6 Buchstabe a (§ 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 VwGO)

In Artikel 1 Nr. 6 Buchstabe a ist in § 80 Abs. 2 Satz 1 die Nummer 3 wie folgt zu fassen:

"3. in anderen durch Bundesgesetz oder für Landesrecht durch Landesgesetz vorgeschriebenen Fällen."

(noch Ziffern 14, 15 und 16)

Begründung:

R
In
Bei
Annahme
entfällt
Ziffer 16

15. Der im Entwurf vorgesehene Zusatz hat lediglich den Charakter eines Hinweises an den Bundes- oder Landesgesetzgeber, der eine Regelung über den Wegfall der aufschiebenden Wirkung trifft. Er vermag den Gesetzgeber aber weder dahingehend zu binden, daß für die angeführten Fälle der Wegfall der aufschiebenden Wirkung vorgesehen wird, noch dahingehend, daß die aufschiebende Wirkung nur in solchen Fällen entfällt. Es ist nicht ausgeschlossen, daß demnächst andere Zielvorstellungen eine ähnliche Bedeutung erlangen wie die im Entwurf genannten. Dann müßten auch diese im Gesetz genannt werden, ohne daß eine rechtliche Bindung einträte. Der in eine Gesetzesbegründung gehörende Satz sollte daher aus dem Gesetzestext gestrichen werden.

Wo

16. Die von der Bundesregierung vorgesehene Fassung von § 80 Abs. 2 ist aus gesetzessystematischen Gründen abzulehnen. § 80 ist eine Vorschrift von großer praktischer Bedeutung, die, wie im übrigen alle Rechtsvorschriften, nicht mit solchen Aussagen überfrachtet werden sollte, die in rechtlicher Hinsicht ohne jegliche Bedeutung sind. Derartige Aussagen gehören in die Gesetzesbegründung.

Wo
entfällt bei
Annahme
von Ziffer 13

17. Zu Artikel 1 Nr. 6 Buchstabe b (§ 80 Abs. 2 Satz 2 VwGO),
Artikel 1 Nr. 22 (§ 187 Abs. 3 VwGO)

- a) Artikel 1 Nr. 6 Buchstabe b ist zu streichen.
b) Artikel 1 Nr. 22 ist wie folgt zu fassen:

'22. § 187 Abs. 3 wird wie folgt gefaßt:

"(3) Die Länder können auch bestimmen, daß Rechtsbehelfe keine aufschiebende Wirkung haben, soweit sie sich gegen Maßnahmen richten, die in der Verwaltungsvollstreckung durch die Länder nach Bundesrecht getroffen werden." "

(noch Ziffer 17)

Begründung:

Die Sonderregelung zur Verwaltungsvollstreckung sollte wie die ihr entsprechende jetzige Regelung in § 187 Abs. 3 VwGO bleiben. Ihr Regelungsgehalt ist so speziell und in der Praxis relativ unbedeutend, daß sie unter rechtssystematischen Gesichtspunkten zu den besonderen Vorschriften am Ende des Gesetzes gehört.

- U 18. Zu Artikel 1 Nr. 7 (§ 80b VwGO)
Bei Annahme entfällt Ziffer 19
In Artikel 1 ist Nummer 7 zu streichen.

Begründung:

Für alle behördlichen Entscheidungen, die noch nicht kraft Bundesgesetz - der Umweltbereich ist nahezu völlig vom geplanten Artikel 2 abgedeckt - oder durch Landesrecht mit Sofortvollzug ausgestattet sind, beschränkt die vorgesehene Vorschrift die aufschiebende Wirkung in zeitlicher Hinsicht. Dies zwingt die Bürger dazu, den einstweiligen Rechtsschutz für Berufungsverfahren immer wieder neu zu beantragen. Faktisch stellt dies einen Abbau von Rechtsschutzmöglichkeiten dar, der nicht zu rechtfertigen ist.

- R 19. Zu Artikel 1 Nr. 7 (§ 80 b VwGO)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob mit Rücksicht auf die Einführung der allgemeinen Zulassungsberufung und die Einschränkung des Instanzenzuges auch im Bereich des vorläufigen Rechtsschutzes auf die in § 80 b VwGO vorgesehene Befristung des Suspensiveffekts eines Rechtsbehelfs verzichtet werden kann.

Begründung:

Entfällt der Suspensiveffekt des Rechtsbehelfs bei klageabweisender Entscheidung im erstinstanzlichen Hauptsacheverfahren, so wird dies in den wenigsten Fällen dazu führen, daß der Verwaltungsakt dann auch sofort vollzogen wird. Wegen der mit einer sofortigen Vollziehung oftmals einhergehenden Risiken wird die Verwaltung oder der begünstigte Antragsteller in aller Regel den rechtskräftigen Ausgang des Hauptsacheverfahrens abwarten, bevor der Ver-

(noch Ziffer 19)

waltungsakt vollzogen wird und vollendete Tatsachen geschaffen werden. Die wenigen Fälle, in denen dies ausnahmsweise nicht der Fall sein sollte, lassen sich mit dem Instrumentarium des geltenden Rechts ohne weiteres bewältigen, da es der Behörde jederzeit freisteht, bei Vorliegen der in § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO genannten Voraussetzungen die sofortige Vollziehung des Bescheides anzuordnen oder - sofern im Vorfeld bereits die sofortige Vollziehung angeordnet worden war und das Verwaltungsgericht einen stattgebenden Beschluß nach § 80 Abs. 5 VwGO erlassen hatte - die Abänderung dieses Beschlusses gemäß § 80 Abs. 7 VwGO zu beantragen. Der automatische Wegfall der aufschiebenden Wirkung des Rechtsbehelfs bei klageabweisender Entscheidung erster Instanz provoziert hingegen über diese Ausnahmefälle hinaus ohne Not zusätzliche Eilverfahren, über die dann das OVG erstinstanzlich entscheiden müßte. Diese zusätzliche Belastung liefe dem angestrebten Ziel der Verfahrensbeschleunigung zuwider und wäre mit den Grundsätzen der Ressourceneffizienz und Ressourcenproduktivität nicht vereinbar.

In 20. Zu Artikel 1 Nr. 9 (§ 87 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 VwGO)

In Artikel 1 Nr. 9 ist in § 87 Abs. 1 Satz 2 die Nummer 7 wie folgt zu fassen:

"7. der Verwaltungsbehörde die Gelegenheit geben, binnen einer Frist von höchstens drei Monaten Mängel des Verwaltungsaktes zu heilen, wenn das nach seiner freien Überzeugung die Erledigung des Rechtsstreits nicht verzögert."

Begründung

Der Entwurf der Bundesregierung gibt der Verwaltungsbehörde nur die Gelegenheit zur Heilung von Verfahrens- und Formfehlern. Die Möglichkeit der Heilung anderer Fehler als Verfahrens- und Formfehler sollte jedoch nicht ausgeschlossen werden.

R
In 21. Zu Artikel 1 Nr. 11 Buchstabe a (§ 93 a Abs. 1 VwGO)

In Artikel 1 Nr. 11 ist Buchstabe a wie folgt zu fassen:

'a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:

aa) In Satz 1 wird das Wort "kann" durch das Wort "soll" ersetzt.

(noch Ziffer 21)

bb) Nach Satz 1 wird folgender Satz eingefügt:

"Ist die Rechtmäßigkeit einer behördlichen Maßnahme Gegenstand von weniger als einundfünfzig, aber einer Vielzahl von Verfahren, so kann das Gericht vorab Musterverfahren durchführen und die übrigen Verfahren aussetzen." "

Begründung:

Die im Änderungsantrag vorgesehene Regelung ermöglicht dem Gericht ein differenzierteres und flexibleres Vorgehen und ist deshalb vorzugswürdig.

In 22.* Zu Artikel 1 Nr. 12 Buchstaben a und b (§ 94 Abs. 1, 1 a - neu - VwGO)

In Artikel 1 Nr. 12 sind Buchstaben a und b wie folgt zu fassen:

'a) Der bisherige Wortlaut wird Absatz 1.

b) Nach Absatz 1 wird folgender Absatz 1 a angefügt:

"(1 a) Das Gericht soll, wenn die Sache spruchreif ist und der angefochtene Verwaltungsakt an Mängeln leidet, die nach Maßgabe der Vorschriften über das Verwaltungsverfahren heilbar sind, auf Antrag der Verwaltungsbehörde anordnen, daß die Verhandlung bis zur Behebung dieser Fehler ausgesetzt wird, soweit dies sachdienlich ist. In dem Beschluß über die Aussetzung des Verfahrens sollen die entscheidungserheblichen Mängel bezeichnet und der Verwaltungsbehörde eine angemessene Frist zur Behebung des Fehlers gesetzt werden. Bei sonstigen Fehlern, insbesondere in den Fällen des § 114 Satz 2** , kann das Gericht anordnen, daß die Verhandlung bis zur Behebung dieser Fehler ausgesetzt wird; Satz 2 gilt entsprechend." "

Begründung:

Abweichend vom Entwurf des Bundesrates verzichtet der Entwurf der Bundesregierung darauf, dem Gericht zu erlauben, auch bei sonstigen Fehlern anzuordnen, daß die Verhandlung bis zur Behebung dieser Fehler ausgesetzt wird (z.B. Heilung von Verstößen gegen Zuständigkeitsbestimmungen nach § 3

* Bei Annahme von Ziffern 22 und 23 sind beide Ziffern redaktionell anzupassen.

** Redaktionell anzupassen bei Annahme von Ziffer 28.

(noch Ziffer 22)

Abs. 3 VwVfG). Damit wird ohne erkennbaren Grund eine Vereinfachungsmöglichkeit aufgegeben.

R 23. * Zu Artikel 1 Nr. 12 Buchstabe c (§ 94 Abs. 2 VwGO)

In

In Artikel 1 Nr. 12 ist Buchstabe c zu streichen.

Begründung:

R 24.
Bei
Annahme
entfällt
Ziffer 25

Die in § 94 Abs. 2 VwGO vorgesehene Regelung wird nicht befürwortet. Der in der Begründung des Gesetzentwurfs enthaltene Hinweis, wonach sich die entsprechende Regelung in § 68 FGO bewährt habe, trifft nicht zu. In der Literatur wird gegen diese Vorschrift eingewandt, daß sie und ihre Auslegung auch für einen Prozeßrechtler zu einem "rechten Irrgarten" geführt und den Rechtsuchenden und Rechtsanwender immer wieder vor neue Zweifelsfragen gestellt habe. So entstünden Probleme z.B. daraus, daß neben dem Antrag nach § 68 FGO weiterhin die Anfechtung des Änderungs- oder Ersetzungsbescheides möglich bleibe und der Kläger zur Sicherheit nicht selten das Verfahren gegen den ursprünglichen Bescheid, ein Verfahren gegen den Änderungs- oder Ersetzungsbescheid und schließlich den Antrag nach § 68 FGO nebeneinander herlaufen lasse.

Es erscheint nicht sachgerecht, eine solche Vorschrift, die im finanzgerichtlichen Verfahren allein zu einer Verkomplizierung der verfahrensrechtlichen Situation geführt hat, auch in die VwGO zu übernehmen. Beschleunigungseffekte sind hiervon nicht zu erwarten, sondern nur ein komplizierteres Verwaltungsprozeßrecht, das sich bisher pragmatischen Lösungen gerade in komplexen Rechtsverhältnissen nicht verschlossen hat. Würde die Regelung des § 94 Abs. 2 VwGO Gesetz, so wäre es nicht mehr möglich - wie es jedoch heute gängiger verwaltungsgerichtlicher Praxis entspricht -, z.B. Änderungen und Ergänzungen von (Teil-) Genehmigungen bei technischen Großvorhaben ohne Schwierigkeiten zum Gegenstand des anhängigen Verfahrens zu machen, weil eine solche pragmatische, den Interessen aller Beteiligten gerecht werdende Lösung am eindeutigen Regelungsgehalt des § 94 Abs. 2 VwGO scheitern würde.

* Bei Annahme von Ziffern 22 und 23 sind beide Ziffern redaktionell anzupassen.

(noch Ziffern 23 bis 25)

- In 25. Der Vorschlag der Bundesregierung zur Änderung des Verfahrensgegenstandes während des gerichtlichen Verfahrens vernachlässigt die Frage, ob nach der Ersetzung des angefochtenen Verwaltungsaktes noch ein Vorverfahren bezüglich des neu erlassenen Verwaltungsaktes erforderlich ist; jedenfalls ist eine Komplizierung der verfahrensrechtlichen Situation zu erwarten, da dem Kläger verschiedene Optionen der weiteren Verfahrensgestaltung eröffnet werden.

R
bei
Annahme
entfällt Ziffer
27

26. Zu Artikel 1 Nr. 13 (§ 113 Abs. 1 VwGO)

In Artikel 1 ist Nummer 13 zu streichen.

Begründung:

Die Vorschrift drängt das Gericht zu weitgehend in eine mit seiner Neutralitätspflicht nicht zu vereinbarende Rolle. Aus der Sicht des rechtssuchenden Bürgers könnten sich bereits dann Zweifel an der Unabhängigkeit des Gerichts ergeben, wenn dieses die Verwaltungsbehörde gemäß den Bestimmungen des Artikels 1 Nr. 9 (§ 87 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 VwGO) und Nr. 12 (§ 94 Abs. 1 VwGO) des Entwurfs auf heilbare Fehler hinweist. Im Interesse der Verfahrensökonomie erscheint dies aber noch hinnehmbar, weil die Bestimmungen dem Gericht insoweit einen Ermessensspielraum einräumen, ob und wie weit es von den durch diese Vorschriften eingeräumten Möglichkeiten Gebrauch macht. Während hier also letztlich die Behörde dafür verantwortlich bleibt, die Fehler zu erkennen und die Heilung rechtzeitig herbeizuführen, zwingt die Vorschrift des Artikels 1 Nr. 13 das Gericht dazu, die Verwaltungsbehörde auf die Fehler aufmerksam zu machen, wenn es seine Entscheidung darauf stützen will. Letztlich wird damit der Behörde mit Hilfe des Gerichts das Prozeßrisiko wegen heilbarer Form- und Verfahrensfehler genommen.

In 27. Zu Artikel 1 Nr. 13 (§ 113 Abs. 1 Satz 5 VwGO)

In Artikel 1 Nr. 13 ist in § 113 Abs. 1 Satz 5 - neu - das Wort "darf" durch das Wort "soll" zu ersetzen.

Begründung:

Der zwingende Charakter dieser Vorschrift des Entwurfs der Bundesregierung steht nicht im Einklang mit den §§ 87, 94 ihres Entwurfs, da nach diesen Normen eine Verfahrensaussetzung bei formellen Fehlern des Verwaltungsaktes

(noch Ziffer 27)

lediglich erfolgen soll. § 113 Abs. 1 Satz 5 VwGO in der Fassung des Entwurfs der Bundesregierung steht zudem einem flexiblen und situationsadäquaten Vorgehen des Gerichts entgegen, wenn sich etwa in einem Einzelfall die unmittelbare Aufhebung eines angefochtenen Verwaltungsaktes als prozeß- und verfahrensökonomischer erweist als die vorherige Verfahrensaussetzung. Der Entwurf der Bundesregierung kann sich insoweit kontraproduktiv auswirken. Der Änderungsantrag trägt dem Rechnung.

U
bei
Annahme
entfällt
Ziffer 29

28. Zu Artikel 1 Nr. 14 (§ 114 Satz 2 VwGO)

In Artikel 1 ist Nummer 14 zu streichen.

Begründung:

Die Verwaltung muß gezwungen bleiben, ihre Ermessungsentscheidungen sorgfältig zu treffen, was eine gewissenhafte Abwägung der entgegenstehenden Interessen voraussetzt. Die Begründung der Entscheidung hat für den Bürger dabei die Funktion, zu dokumentieren, ob und inwieweit der geforderte Abwägungsvorgang tatsächlich stattgefunden hat.

In 29. Zu Artikel 1 Nr. 14 (§ 114 Satz 2 VwGO)

In Artikel 1 ist Nummer 14 wie folgt zu fassen:

'14. Dem § 114 wird folgender Satz angefügt:

"Die Verwaltungsbehörde kann ihre Ermessenserwägungen hinsichtlich des Verwaltungsaktes auch noch im verwaltungsgerichtlichen Verfahren ergänzen."

Begründung:

Die im Gesetzentwurf des Bundesrates zur Änderung der VwGO (BT-Drs. 13/1433) enthaltene Formulierung sollte beibehalten werden. Diese Formulierung orientiert sich an der im Verwaltungsverfahrenrecht üblichen Terminologie und bringt klarer zum Ausdruck, daß es in § 114 Satz 2 VwGO nicht um die Heilung formeller Begründungsmängel, sondern statt dessen um die Ergänzung materiellrechtlich relevanter Ermessenserwägungen geht. Etwaige Befürchtungen, eine solche Fassung der Vorschrift gestatte die Änderung des Verwaltungsaktes in seinem Wesensgehalt, sind nicht berechtigt.

U
bei
Annahme
entfallen
Ziffern 31,
33 und 34

30. Zu Artikel 1 Nr. 15 (§ 124 VwGO)

In Artikel 1 ist Nummer 15 zu streichen.

Als Folge

sind die Nummern 8, 16, 19 und 20 zu streichen.

Begründung:

Die Berufung gegen verwaltungsgerichtliche Urteile von der Zulassung durch das Oberverwaltungsgericht abhängig zu machen, bedeutet, Rechtsstreitigkeiten im Regelfall auf eine Tatsacheninstanz zu beschränken. Die bereits bestehenden Beschleunigungsmöglichkeiten in der VwGO, wie Gerichtsbescheide und Einzelrichterentscheidungen, sind demgegenüber aber weiterhin einer Richtigkeitskontrolle durch eine zweite Tatsacheninstanz zu unterziehen. Die in § 124 vorgesehene Regelung verkürzt diese Möglichkeit und führt daher zu einem lückenhaften Rechtsschutz.

R
In

31. Zu Artikel 1 Nr. 15 (§ 124 Abs. 2, 3 - neu - VwGO)

In Artikel 1 Nr. 15 ist § 124 wie folgt zu ändern:

a) Absatz 2 ist wie folgt zu fassen:

"(2) Die Berufung ist nur zuzulassen,

1. wenn die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat,
2. wenn das Urteil von einer Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts, des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts abweicht und auf dieser Abweichung beruht,
3. wenn die Rechtssache besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten aufweist, oder
4. wenn ein der Beurteilung des Berufungsgerichts unterliegender Verfahrensmangel geltend gemacht wird und vorliegt, auf dem die Entscheidung beruhen kann."

b) Nach Absatz 2 ist folgender Absatz 3 anzufügen:

"(3) Die Absätze 1 und 2 gelten nicht, wenn die Berufung durch Bundesgesetz ausgeschlossen ist."*

* wegen der von In beschlossenen Folgeänderung vergl. Ziffer 34.

(noch Ziffer 31)

Begründung:

Zu a):

Die im Gesetzentwurf des Bundesrates zur Änderung der VwGO (BT-Drs. 13/1433) enthaltene Ausgestaltung der Berufungszulassungsgründe sollte beibehalten werden. Gegen den von der Bundesregierung vorgesehenen Berufungszulassungsgrund der "ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit des Urteils" bestehen grundsätzliche Einwände. Der in der Begründung des Gesetzentwurfs enthaltene Hinweis

"Die Anknüpfung an das Merkmal 'ernstliche Zweifel' dient der Rechtssicherheit, weil hierzu eine gefestigte Rechtsprechung (zu § 80 VwGO) vorliegt und dadurch hinreichend sicher erkennbar unbegründete Anträge auf Zulassung der Berufung ... abgelehnt werden können."

trifft nicht zu. Was unter "ernstlichen Zweifeln" zu verstehen ist, wird in Rechtsprechung und Literatur nach wie vor kontrovers diskutiert. Während zum Teil erhebliche Zweifel schon dann bejaht werden, wenn das Obsiegen genauso wahrscheinlich ist wie das Unterliegen, soll nach wohl herrschender Auffassung eine überwiegende Wahrscheinlichkeit des Obsiegens erforderlich sein. Um eine unterschiedliche Handhabung in den Ländern, aber auch in den einzelnen Spruchkörpern zu vermeiden und damit der Gefahr eines letztlich vom Zufall abhängenden unterschiedlichen Instanzenzuges zu begegnen, wäre es zwar prinzipiell möglich, den genannten Begriff zu präzisieren. Doch ist zu bezweifeln, ob sich das Maß des für die Berufungszulassung notwendigen "ernstlichen" Zweifels in befriedigender und überzeugender Weise definieren läßt. Wird bei der erforderlichen Präzisierung die Schwelle zu niedrig angesetzt, so wird der erstrebte Entlastungseffekt letztlich verfehlt. Fordert man hingegen mit der wohl herrschenden Lehre für das Vorliegen "ernstlicher Zweifel" die überwiegende Wahrscheinlichkeit des Obsiegens, wird man dem unterlegenen Beteiligten kaum vermitteln können, weshalb er in einem Rechtsstaat ohne Berufungsmöglichkeit ein erstinstanzliches Urteil akzeptieren muß, das u.U. mit einer Wahrscheinlichkeit von bis zu 50 % unrichtig ist. Diese Nachteile lassen sich vermeiden, wenn man den im Entwurf des Bundesrates zur Änderung der VwGO enthaltenen Zulassungsgrund der "besonderen tatsächlichen oder rechtlichen Schwierigkeit der Rechtssache" übernimmt. Dieser Zulassungsgrund greift regelmäßig auch dann ein, wenn das Oberverwaltungsgericht bei der Berufungszulassung feststellt, daß das erstinstanzliche Urteil unrichtig ist.

Zu b):

Es sollte klargestellt werden, daß die fachgesetzlich vorgesehenen Berufungsausschlüsse unberührt bleiben.

R 32. Zu Artikel 1 Nr. 15 a - neu - (§ 130 b VwGO)

In Artikel 1 ist nach Nummer 15 folgende Nummer 15 a einzufügen:

'15 a. § 130 b wird wie folgt gefaßt:

"§ 130 b

Das Oberverwaltungsgericht kann in dem Urteil über die Berufung auf den Tatbestand der angefochtenen Entscheidung Bezug nehmen, wenn es sich die Feststellungen des Verwaltungsgerichts in vollem Umfange zu eigen macht. Von einer weiteren Darstellung der Entscheidungsgründe kann es absehen, soweit es die Berufung aus den Gründen der angefochtenen Entscheidung als unbegründet zurückweist." '

Begründung:

Die geltende Fassung des § 130 b gilt nur für die Entscheidungsgründe im Sinne des § 117 Abs. 2 Nr. 5, dagegen nicht auch hinsichtlich des Tatbestandes im Sinne des § 117 Abs. 2 Nr. 4 und Abs. 3. Durch die vorgeschlagene Neufassung soll es dem Oberverwaltungsgericht ermöglicht werden, im Berufungsurteil auf den Tatbestand des angefochtenen Urteils zu verweisen, wenn es sich die Feststellungen des Verwaltungsgerichts in vollem Umfange zu eigen macht. Hierzu soll es in derartigen Fällen von unnötiger Formulierungs- und Schreibarbeit entlastet werden.

R 33. Zu Artikel 1 Nr. 19 0a - neu - (§ 134 VwGO)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob bei Einführung des Antrages auf Zulassung der Berufung das Rechtsmittel der Sprungrevision beibehalten werden kann.

Begründung:

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung sieht vor, daß das Oberverwaltungsgericht die Berufung auf entsprechenden Antrag u.a. bei grundsätzlicher Bedeutung oder bei Divergenz zuzulassen hat. Demgegenüber bestimmt § 134 VwGO, daß das Verwaltungsgericht im Einverständnis der Beteiligten unter Umgehung der Berufungsinstanz in diesen Fällen selbst über die Zulassung des Rechtsmittels der Sprungrevision entscheidet. Dies könnte unter Zugrundelegung der geplanten Neukonzeption als systemwidrig empfunden werden, weil trotz Vorliegens weitgehend identischer Zulassungsgründe im Verhältnis zwischen erster Instanz und Berufungsinstanz die Berufungsinstanz über die Statt-

(noch Ziffer 33)

haftigkeit des Rechtsmittels entscheidet, während im Verhältnis zwischen erster Instanz und Revisionsinstanz die Entscheidung der ersten Instanz den Ausschlag gibt. Trotz dieser systematischen Bedenken könnte für die grundsätzliche Beibehaltung des Rechtsmittels der Sprungrevision sprechen, daß mit seiner Hilfe eine schnelle höchstrichterliche Klärung herbeigeführt werden kann, was dem Beschleunigungsgedanken Rechnung trägt.

Sollte aus diesem Grunde das Rechtsmittel der Sprungrevision beibehalten werden, müßte § 134 VwGO redaktionell angepaßt werden.

R 34. Zu Artikel 1 Nr. 19 0a - neu - (§ 134 Abs. 3 Satz 1 VwGO)*

In Artikel 1 ist nach Nummer 19 folgende Nummer 19 0a einzufügen:

'19 0a. In § 134 Abs. 3 Satz 1 werden die Worte "der Berufungsfrist oder der Frist für die Beschwerde gegen die Nichtzulassung der Berufung" durch die Worte "der Frist für den Antrag auf Zulassung der Berufung" ersetzt.'

Begründung:

Es handelt sich um eine notwendige Folgeänderung zur Einführung der Zulassungsberufung.

R 35. Zu Artikel 1 Nr. 21 Buchstabe 0a - neu - (§ 146 Abs. 2 VwGO)

Der Bundesrat bittet im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob in Artikel 1 Nr. 21 vor Buchstabe a folgender Buchstabe 0a eingefügt werden könnte:

'0a) In Absatz 2 werden nach dem Wort "Ansprüchen" die Worte "und über die Ablehnung von Gerichtspersonen" eingefügt.'

* von In als Folgeänderung zu Ziffer 31 beschlossen.

(noch Ziffer 35)

Begründung:

Gegen den Beschluß des Verwaltungsgerichts, mit dem ein Ablehnungsgesuch für unbegründet erklärt wird, steht den Beteiligten gemäß § 54 Abs. 1 VwGO i.V.m. § 46 Abs. 2 ZPO die Beschwerde auch dann zu, wenn gegen die Entscheidung über die Klage oder den Antrag auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes ein Rechtsmittel nicht gegeben ist oder von der Zulassung durch das Oberverwaltungsgericht abhängt. Die Beibehaltung dieses Zustandes ist eingedenk der mit dem vorliegenden Entwurf angestrebten Entlastung der Verwaltungsgerichtsbarkeit und der Beschleunigung der gerichtlichen Verfahren nicht zweckmäßig. Es ist nicht ersichtlich, warum den Beteiligten bei einem Beschluß, mit dem ein Ablehnungsgesuch abgelehnt wird, ein Instanzenzug gewährt werden soll, der ihnen im Verfahren zur Hauptsache (so) nicht eröffnet ist. Verfassungsrechtlich geboten ist die Eröffnung der Beschwerdemöglichkeit gegen Entscheidungen über Ablehnungsgesuche nicht (vgl. zu §§ 28 Abs. 2, 304 Abs. 4 StPO: BVerfG, BVerfGE 45, 363, 375). Zudem nimmt der Ausschluß der Beschwerdemöglichkeit den Beteiligten den Anreiz, Ablehnungsgesuche allein deshalb anzubringen, um die Entscheidung in der Hauptsache hinauszuzögern.

R
In

36. Zu Artikel 1 Nr. 21 Buchstabe a (§ 146 Abs. 3 VwGO)

In Artikel 1 Nr. 21 ist Buchstabe a wie folgt zu fassen:

'a) Absatz 3 wird wie folgt gefaßt:

"(3) Außerdem ist vorbehaltlich einer gesetzlich vorgesehenen Beschwerde gegen die Nichtzulassung der Revision die Beschwerde nicht gegeben in Streitigkeiten über den Streitwert und den Wert des Gegenstandes der anwaltlichen Tätigkeit sowie in Streitigkeiten über Kosten, Gebühren und Auslagen, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes eintausend Deutsche Mark nicht übersteigt." '

Begründung:

Durch die im Entwurf der Bundesregierung vorgesehene Verdoppelung des Beschwerdewerts von 200 DM auf lediglich 400 DM wird wohl nicht einmal der Gebührenentwicklung ausreichend Rechnung getragen; eine nennenswerte, auch auf die Zukunft bezogene Entlastung der Beschwerdegerichte wird dadurch nicht erreicht.

U
bei
Annahme
entfallen
Ziffern 38
und 39

37. Zu Artikel 1 Nr. 21 (§ 146 Abs. 4 VwGO)

In Artikel 1 Nr. 21 ist Buchstabe b zu streichen.

Begründung:

Die Beschwerdemöglichkeiten in Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes von einer gesonderten Zulassung abhängig zu machen, beeinträchtigt die Bürger in ihrem Rechtsschutz.

In
Bei
Annahme
entfällt
Ziffer 39

38. Zu Artikel 1 Nr. 21 Buchstabe b (§ 146 Abs. 4 VwGO)

In Artikel 1 Nr. 21 Buchstabe b ist § 146 Abs. 4 wie folgt zu fassen:

"(4) Die Beschwerde gegen Beschlüsse über die Aussetzung der Vollziehung (§§ 80, 80a) und über einstweilige Anordnungen (§ 123) sowie gegen Beschlüsse in Verfahren über die Prozeßkostenhilfe ist nicht gegeben, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes eintausend Deutsche Mark oder bei einer Erstattungsstreitigkeit zwischen juristischen Personen des öffentlichen Rechts oder Behörden zehntausend Deutsche Mark nicht übersteigt." "

Begründung:

Während der Änderungsantrag die Beschwerde gegen Beschlüsse über die Aussetzung der Vollstreckung und über einstweilige Anordnungen sowie gegen Beschlüsse im Verfahren der Prozeßkostenhilfe vom Erreichen einer Beschwerdesumme abhängig macht, sieht der Entwurf der Bundesregierung in diesen Fällen eine Zulassung durch das Verwaltungsgericht vor, wobei die Zulassung auf die unter § 124 Abs. 2 Nr. 2 und 3 des Entwurfs genannten Zulassungsgründe beschränkt ist. Es ist nicht einzusehen, warum im "normalen" Beschlußverfahren die Beschwerde offensichtlich nach wie vor gegeben sein soll (abgesehen von der geringen Anhebung des Beschwerdewerts), während in den für den Bürger, beteiligte und betroffene Dritte sowie für die Allgemeinheit einschneidenden Fällen der §§ 80, 123 VwGO die Zulassungsbeschwerde eingeführt wird.

Gerade in Eilverfahren wird eine Vielzahl wichtiger Angelegenheiten oft nicht nur vorläufig, sondern praktisch endgültig entschieden, z. B. Planfeststellungsverfahren, im Ausländerrecht, im Versammlungsrecht und bei Investitionsvorhaben. Auf Beschwerdemöglichkeiten gegen weitreichende und u. U. handgreiflich falsche Entscheidungen der ersten Instanz und auf die entsprechenden Korrekturmöglichkeiten kann deshalb nicht verzichtet werden. Zudem sind die Zulassungsgründe im Entwurf der Bundesregierung wenig praxisgerecht, da es in Eilverfahren eher um tatsächliche Einschätzungen geht als um deren "grundsätzliche Bedeutung".

R 39. Zu Artikel 1 Nr. 21 Buchstabe b und c - neu - (§ 146 Abs. 4, 5 und 6 - neu - VwGO)

Artikel 1 Nr. 21 ist nach Buchstabe a wie folgt zu fassen:

"b) Absatz 4 wird wie folgt gefaßt:

"(4) Gegen Beschlüsse des Verwaltungsgerichts über die Aussetzung der Vollziehung (§§ 80, 80 a) und über einstweilige Anordnungen (§ 123) sowie gegen Beschlüsse im Verfahren der Prozeßkostenhilfe steht den Beteiligten die Beschwerde nur zu, wenn sie vom Obergerverwaltungsgericht in entsprechender Anwendung des § 124 Abs. 2* zugelassen worden ist."

c) Nach Absatz 4 werden folgende Absätze 5 und 6 angefügt:

"(5) Der Antrag auf Zulassung der Beschwerde ist innerhalb von zwei Wochen nach Bekanntgabe der Entscheidung bei dem Verwaltungsgericht zu stellen. Er muß den angegriffenen Beschluß bezeichnen. In dem Antrag sind die Gründe darzulegen, aus denen die Beschwerde zuzulassen ist.

(6) Über den Antrag, den das Verwaltungsgericht unverzüglich vorlegt, entscheidet das Obergerverwaltungsgericht durch Beschluß. § 124 a Abs. 2 Satz 2 und 4 ist entsprechend anzuwenden; § 148 Abs. 1 findet keine Anwendung."

Als Folge sind

in Artikel 1 Nr. 4 Buchstabe a in § 67 Abs. 1 Satz 2 nach den Wörtern "Antrag auf Zulassung der Berufung" die Wörter "sowie für den Antrag auf Zulassung der Beschwerde" einzufügen.

Begründung:

Die Regelungen in § 146 Abs. 4 sowie in § 146 Abs. 5 und 6 - neu - sind Folgeänderungen zu der Einführung der allgemeinen Zulassungsberufung. Sie tragen dem Gesichtspunkt Rechnung, daß in Nebenverfahren keine weitergehenden Rechtsbehelfe zur Verfügung stehen sollen als im Hauptsacheverfahren. Dabei erscheint es im Interesse der Harmonisierung sachgerecht, das Rechtsbehelfsverfahren im Nebenverfahren durch die Einführung des Antrages auf Zulassung der Beschwerde an das Rechtsmittelverfahren im Hauptsacheverfahren anzupassen. Wählt man diesen Weg, so muß aus dogmatischen Gründen auf die Entscheidung des Verwaltungsgerichts über die (Nicht-)Abhilfe verzichtet werden. Dies dürfte jedoch regelmäßig weitere Beschleunigungseffekte freisetzen, ohne daß hiermit Nachteile verbunden wären. Auch bei einem Ver-

* Bei Annahme von Ziffer 30 ist Ziffer 39 hinsichtlich des Verweises auf § 124 Abs. 2 VwGO redaktionell anzupassen.

(noch Ziffer 39)

zicht auf die Abhilfebefugnis des Verwaltungsgerichts blieben die sonstigen Abänderungsbefugnisse des geltenden Rechts (z.B. nach § 80 Abs. 7 VwGO) unberührt. Durch die Bezugnahme auf alle Berufungszulassungsgründe des § 124 Abs. 2 VwGO stellen die vorgeschlagenen Regelungen im Gegensatz zum Gesetzentwurf der Bundesregierung sicher, daß weiterhin die Beschwerdemöglichkeit gegen handgreiflich falsche Entscheidungen des Verwaltungsgerichts eröffnet bleibt. Dies liegt im Interesse des rechtsschutzsuchenden Publikums, aber auch im wohlverstandenen Interesse der Verwaltung, auf deren Initiative es letztlich zurückzuführen war, daß erst Anfang der 80iger Jahre die Beschwerdemöglichkeit gegen stattgebende Beschlüsse nach § 80 Abs. 5 VwGO gesetzlich geregelt wurde.

R 40. Zu Artikel 1 (Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob in den Gesetzentwurf eine Kostenvorschrift aufzunehmen ist, nach der innerhalb der Kostenentscheidung berücksichtigt wird, ob der Kläger im Prozeß nur unterlegen ist, weil die Behörde von den im Gesetzentwurf vorgesehenen Heilungs- und Nachbesserungsmöglichkeiten Gebrauch gemacht hat.

Begründung:

Klarstellung des Gewollten.

Durch die geplanten Ergänzungen der §§ 87, 94, 113 Abs. 1, 114 VwGO wird den Verwaltungsbehörden die Möglichkeit eröffnet, Fehler des Verwaltungsakts noch im verwaltungsgerichtlichen Verfahren zu heilen. Wenn von der Heilungsmöglichkeit Gebrauch gemacht und dadurch der Ausgang des Prozesses beeinflusst wird, muß dies im Rahmen der Kostenentscheidung zugunsten des Klägers berücksichtigt werden. Insofern erscheint eine Regelung in der VwGO notwendig; eine bloße Erklärung innerhalb der Begründung (vgl. S. 28 unten) kann hier nicht ausreichen.

R
U
bei
Annahme
entfallen
Ziffern 44
bis 48

41. Zu Artikel 2 (Änderung des Gesetzes zur Beschränkung von Rechtsmitteln in der Verwaltungsgerichtsbarkeit)

Artikel 2 ist zu streichen.

Als Folge sind

die Artikel 6, 7, 8 und 9 zu streichen.

U
Bei
Annahme
entfällt
Ziffer 43

42.

Begründung:

Das Gesetz zur Beschränkung von Rechtsmitteln in der Verwaltungsgerichtsbarkeit vom 22. April 1993 (BGBl. I S. 466, 487) ist eine auf die Bedürfnisse der neuen Länder zugeschnittene, zeitlich befristete Sonderregelung. Es besteht kein Anlaß, die darin enthaltenen Regelungen über den Wegfall der aufschiebenden Wirkung von Widerspruch und Anfechtungsklage nunmehr auf das gesamte Bundesgebiet dauerhaft zu übertragen und darüber hinaus den Anwendungsbereich noch erheblich zu erweitern.

Die Vorschrift des § 80 Abs. 1 Satz 1 VwGO, wonach Widerspruch und Anfechtungsklage aufschiebende Wirkung haben, ist eine wesentliche Ausprägung der verfassungsrechtlichen Rechtsschutzgarantie des Artikels 19 Abs. 4 GG. Abweichungen davon müssen eine vom Gesetzgeber im Einzelfall geprüfte Ausnahme bleiben. Nur überwiegende öffentliche Belange können es vor der Verfassung rechtfertigen, den Rechtsschutz des Einzelnen in bestimmten Fällen einstweilen zurückzustellen, um unaufschiebbare Maßnahmen im Interesse des allgemeinen Wohls rechtzeitig in die Wege leiten zu können.

Der vorliegende Gesetzentwurf kehrt sowohl für Bauvorhaben als auch für die meisten umweltrelevanten Vorhaben dieses Regel-Ausnahme-Verhältnis zum Nachteil der unter Umständen in ihren Rechten verletzten Dritten um.

Dem Interesse der Vorhabenträger an rascher Verwirklichung ihres Vorhabens kann jedoch nach wie vor durch Anordnung des sofortigen Vollzugs Rechnung getragen werden.

R

43.

Begründung:

Mit Artikel 2 wird als Dauerregelung die aufschiebende Wirkung des Drittwiderspruchs und der Anfechtungsklage für den Bereich der dort genannten 25 Sachgebiete und damit umfassend für nahezu alle Verwaltungstätigkeiten zur Erteilung von Genehmigungen und Erlaubnissen, die auch Dritte betreffen, ohne bereichsspezifische Prüfung und Begründung ausgeschlossen. Im Hinblick auf das Gebot effektiven Rechtsschutzes erscheint es nicht vertretbar, damit die aufschiebende Wirkung eines Rechtsbehelfs als Regelfall zu beseitigen. Weitere Einschränkungen des Suspensiveffekts kommen nur in einzelnen fachgesetzlichen Bereichen in Betracht, wo dies nach Maßgabe der spezifischen Interessenlage der Beteiligten und der Belange der Allgemeinheit sachgerecht und geboten wäre. Die Interessen des Drittbetroffenen und des Genehmigungsempfängers sind vom verfahrensrechtlichen Grundsatz her gleich-

(noch Ziffern 41 bis 43)

rangig. Es verbietet sich demgemäß, das Interesse des Begünstigten in der Regel und zudem losgelöst von konkreten bereichsspezifischen Notwendigkeiten als überwiegend anzusehen und damit die Position des Dritten generell zurückzusetzen. Der Behörde bleibt es unbenommen, im Einzelfall den erforderlichen Ausgleich zwischen den Interessen des Drittbetroffenen und des Genehmigungsempfängers durch eine Anwendung des § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO herzustellen. Dagegen wird ein umfassender Verzicht auf den Suspensiveffekt zu erheblichen Mehrbelastungen bei den Gerichten durch Anträge auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung führen.

Wi 44. Zu Artikel 2 (Satz 1 Eingangssatzteil Gesetz zur Beschränkung von Rechtsmitteln in der Verwaltungsgerichtsbarkeit)

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung zu prüfen, ob der Einleitungssatzteil vor Nummer 1 wie folgt gefaßt werden könnte:

"Widerspruch und Anfechtungsklage eines Dritten gegen Verwaltungsakte haben keine aufschiebende Wirkung in Verfahren, die betreffen:".

Begründung:

Der ursprünglich vorgesehene Zusatz "gegen den an einen anderen gerichteten begünstigenden Verwaltungsakt" erfaßt nicht alle im Gesetzestext im folgenden aufgeführten Fälle. Er könnte zum Ausschluß solcher Verwaltungsakte führen, die sich nicht an eine bestimmte Person wenden, sondern sich auf eine Sache beziehen. Auch sind z.B. Planfeststellungsbeschlüsse (Artikel 2 Satz 1 Nr. 18 und 20) keine Verwaltungsakte, die sich an einen anderen richten; vielmehr handelt es sich um rechtsgestaltende Verwaltungsakte mit dinglicher Wirkung. Es empfiehlt sich deshalb, den Zusatz zu streichen.

VP 45. Zu Artikel 2 (Satz 1 Nr. 18 Gesetz zur Beschränkung von Rechtsmitteln in der Verwaltungsgerichtsbarkeit)

Sachzusammenhang mit Ziffer 51

In Artikel 2 ist in Satz 1 die Nummer 18 wie folgt zu fassen:

"18. Planfeststellungsbeschlüsse oder Plangenehmigungen für den Bau oder die Änderung von Straßen,".

(noch Ziffer 45)

Begründung:

Die Regelung in Artikel 2 Nr. 18 verschlechtert die Stellung der neuen Länder. Nach Nummer 2 Buchstabe g der derzeit geltenden Fassung des Gesetzes zur Beschränkung von Rechtsmitteln in der Verwaltungsgerichtsbarkeit hat die Anfechtungsklage gegen Planfeststellungsbeschlüsse für den Bau oder die Änderung von Straßen, soweit sie nicht von § 1 des Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes erfaßt sind, keine aufschiebende Wirkung. Diese bis zum 30. April 1998 geltende Regelung ist im vorliegenden Entwurf nicht mehr enthalten.

Statt dessen sieht die Neufassung des Gesetzes in Artikel 2 in Nummer 18 vor, daß Anfechtungsklagen gegen Planfeststellungsbeschlüsse laut Plangenehmigungen für den Bau oder die Änderung von Bundesfernstraßen nach § 17 des Bundesfernstraßengesetzes ohne zeitliche Beschränkungen sowohl in den neuen als auch in den alten Ländern keine aufschiebende Wirkung haben.

Die in Artikel 2 Nr. 18 enthaltene Neuregelung löst die schwerverständliche Bestimmung in § 17 Abs. 6a Fernstraßengesetz ab, die nach Artikel 8 des vorgelegten Entwurfes insofern konsequent aufgehoben werden soll. Die derzeit geltende Regelung, die ein Entfallen der aufschiebenden Wirkung nur bei Vorhaben, für die nach dem Fernstraßenausbaugesetz ein vordringlicher Bedarf festgestellt ist, vorsehen, stellte im Gesetzgebungsverfahren des Planungsvereinfachungsgesetzes einen politischen Kompromiß dar, der rechtspolitisch nicht überzeugt. Insofern wird die Neuregelung begrüßt.

Unverständlich ist jedoch, warum die für die Bundesfernstraßen geltende Regelung nicht auf Planfeststellungen und Plangenehmigungen nach den Landesstraßengesetzen erweitert worden ist. Das bis zum 30. April 1998 geltende Gesetz zur Beschränkung von Rechtsmitteln in der Verwaltungsgerichtsbarkeit, das im Zuge des Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetzes vom 22. April 1993 unter Artikel 13 eingeführt worden ist, knüpft an die Regelungen des Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes an, das bis zum 31. Dezember 1999 verlängert worden ist. Damit sollte dem praktischen Bedürfnis der neuen Länder Rechnung getragen werden, ihre Verkehrsinfrastruktur beschleunigt auszubauen. Da hierfür nach wie vor Bedarf besteht, sollte die bisherige Regelung beibehalten werden.

VP 46. Zu Artikel 2 (Satz 1 Nr. 19 Gesetz zur Beschränkung von Rechtsmitteln in der Verwaltungsgerichtsbarkeit)

bei
Ablehnung
entfällt
Ziffer 47

In Artikel 2 ist in Satz 1 die Nummer 19 nach dem Wort "sowie" wie folgt zu fassen:

"Entscheidungen für den Bau oder die Änderung von Flugplätzen nach § 8 Abs. 1 bis 3 des Luftverkehrsgesetzes,".

(noch Ziffer 46)

Begründung:

Die bisherige Formulierung erfaßt nur Planfeststellungsbeschlüsse nach § 8 Abs. 1 LuftVG sowie Plangenehmigungen nach § 8 Abs. 2 LuftVG, nicht dagegen Entscheidungen nach § 8 Abs. 3 LuftVG. Nach dieser Regelung können Planfeststellung und Plangenehmigung bei Änderungen oder Erweiterungen von unwesentlicher Bedeutung unterbleiben. Die Entscheidung der Behörde gemäß § 8 Abs. 3 LuftVG (sog. Negativzeugnis) ist in der Regel ein Verwaltungsakt. Die Einbeziehung des "Negativzeugnisses" in das Gesetz zur Beschränkung von Rechtsmitteln in der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist geboten, weil es - dies zeigt die Praxis - Vorhaben gibt, die zwar öffentliche Belange und Rechte Dritter nicht oder nur in geringem Umfang berühren, aber für den Flugplatzunternehmer eine wichtige Investition darstellen, die möglicherweise auch Arbeitsplätze schafft (vgl. Begründung zu Artikel 2 Seite 32 der BR-Drucksache). Da Vorhaben, die einer Planfeststellung gemäß § 8 Abs. 1 LuftVG bzw. einer Plangenehmigung nach § 8 Abs. 2 LuftVG bedürfen, Rechte Dritter in der Regel wesentlich stärker berühren als Projekte im Sinne des § 8 Abs. 3, wäre es nicht nachvollziehbar, bei der Erteilung eines "Negativzeugnisses" am Grundsatz der aufschiebenden Wirkung von Widerspruch und Anfechtungsklage festzuhalten, während dies bei Planfeststellungsbeschlüssen und Plangenehmigungen nicht der Fall ist.

Die Formulierung "Flughäfen" sollte durch den Begriff "Flugplätze" ersetzt werden. Dies dient der Harmonisierung mit § 8 Abs. 1 Satz 1 LuftVG, der die Planfeststellung nicht nur für Flughäfen, sondern auch für Landeplätze mit beschränktem Bauschutzbereich vorsieht. Damit würde sichergestellt, daß Nummer 19 auch den Bau oder die Änderung von Verkehrslandeplätzen erfaßt, die für den Regionalluftverkehr von besonderer Bedeutung sind.

VP 47. Zu Artikel 2 (Satz 1 Nr. 18, 20, 21 Gesetz zur Beschränkung von Rechtsmitteln in der Verwaltungsgerichtsbarkeit und zum Personenbeförderungsgesetz)

Die Bundesregierung wird gebeten, im laufenden Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob die Regelungen in Artikel 2 Nr. 18 (Bundesfernstraßengesetz), Nr. 20 (Allgemeines Eisenbahngesetz) und Nr. 21 (Bundeswasserstraßengesetz) sowie im Personenbeförderungsgesetz entsprechend der Empfehlung zu Artikel 2 Nr. 19 angepaßt werden sollten.

Wi 48. Zu Artikel 2 (Satz 1 Nr. 26 - neu - Gesetz zur Beschränkung von Rechtsmitteln in der Verwaltungsgerichtsbarkeit)

In Artikel 2 ist in Satz 1 nach der Nummer 25 folgende Nummer 26 anzufügen :

"26. den Abbau von Bodenschätzen auf der Grundlage der Naturschutzgesetze, Baugesetze und Abbaugesetze der Länder."

Begründung:

Der Gesetzentwurf schließt für wichtige Investitionsbereiche den Suspensiveffekt von Widerspruch und Anfechtungsklage eines Dritten gegen den an einen anderen gerichteten begünstigenden Verwaltungsakt aus. Von dieser Regelung erfaßt werden auch die Aufsuchung, Gewinnung und Aufbereitung von Bodenschätzen, die unter anderem für die Bauwirtschaft, aber auch für die Eisen-, Stahl- und Glasindustrie sowie die chemische und keramische Industrie von erheblicher wirtschaftlicher Bedeutung sind. Die im Gesetzentwurf vorgesehene Regelung ist jedoch unvollkommen, soweit sie den Abbau oberflächennaher mineralischer Rohstoffe, wie Kies, Sand, Mergel, Ton, Steine usw. betrifft. Für diesen Anwendungsbereich finden sich im Gesetz zwar bau-, immissionsschutz- und bergrechtliche Regelungen, es fehlt jedoch eine Regelung für den Abbau von Bodenschätzen im Sinne des Naturschutzrechts. Ohne diese Regelung ergäbe sich nicht nur eine sachlich nicht begründbare Rechtsungleichheit zwischen Abbauvorhaben nach Naturschutzrecht und Vorhaben, die dem Bau-, Immissionsschutz-, Wasser- oder Bergrecht unterliegen, Rechtsungleichheit bestünde auch in der Anwendung des Rechts zwischen den alten und den neuen Ländern. Während der Abbau oberflächennaher mineralischer Rohstoffe in den alten Ländern sich vielfach nach Naturschutzrecht richtet, unterliegt dieser in den neuen Ländern dem Bundesberggesetz. Um diese Ungleichgewichte zu bereinigen, ist die vorgenannte Ergänzung notwendig.

R 49. Zu Artikel 4 (Änderung des Flurbereinigungsgesetzes)

Artikel 4 ist wie folgt zu fassen:

'Artikel 4

Das Flurbereinigungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. März 1976 (BGBl. I S. 546), zuletzt geändert durch ..., wird wie folgt geändert:

1. § 139 Abs. 2 Satz 2 wird wie folgt gefaßt:

"Ein ehrenamtlicher Richter sowie dessen Stellvertreter müssen zum höheren Dienst der Flurbereinigungsbehörden befähigt und sollen mindestens drei Jahre in Flurbereinigungsangelegenheiten tätig gewesen sein; von dem

(noch Ziffer 49)

letzteren Erfordernis kann abgesehen werden, wenn geeignete Personen nicht vorhanden sind, die diese Voraussetzungen erfüllen."

2. Dem § 140 wird folgender Satz angefügt:

"... - wie Entwurf - ..." "

Begründung

Die Vorschrift soll die Besetzung der bei den Obergerichtsverwaltungen (Verwaltungsgerichtshöfen) der Länder eingerichteten Flurbereinigungsgerichte mit Berufsrichtern erleichtern. Diese Gerichte entscheiden in der Besetzung mit zwei Berufsrichtern und drei ehrenamtlichen Richtern. Nach § 139 Abs. 2 Satz 2 des Flurbereinigungsgesetzes müssen ein Berufsrichter und ein ehrenamtlicher Richter sowie deren Stellvertreter zum höheren Dienst der Flurbereinigungsbehörden befähigt sein. Zudem sollen sie mindestens drei Jahre in Flurbereinigungsangelegenheiten tätig gewesen sein, wobei von dem letzteren Erfordernis abgesehen werden kann, wenn geeignete Personen, die diese Voraussetzung erfüllen, nicht vorhanden sind.

Die gesetzlichen Voraussetzungen werden nur von sehr wenigen Richtern der Verwaltungsgeschäftsbearbeitung erfüllt, wodurch die Besetzung der Flurbereinigungsgerichte erschwert wird. Die Berufsrichter sollen daher von der Vorschrift des § 139 Abs. 2 Satz 2 des Flurbereinigungsgesetzes ausgenommen werden. Hinsichtlich der ehrenamtlichen Richter soll es bei der gegenwärtigen Rechtslage verbleiben. Nachteilige Auswirkungen auf die Qualität der Rechtsprechung sind daher nicht zu besorgen.

Wo 50. Zu Artikel 11 Abs. 4 (Überleitungsvorschriften)

Entfällt bei
Annahme
von Ziffer 3

Artikel 11 Abs. 4 ist wie folgt zu fassen:

"(4) Für Rechtsvorschriften im Sinne des § 47 VwGO, die vor dem (einsetzen: Datum des Inkrafttretens dieses Gesetzes) in Kraft getreten sind, beginnt die Frist nach § 47 Abs. 2 VwGO mit Inkrafttreten dieses Gesetzes zu laufen, sofern nicht nach anderen Gesetzen die Frist zur Stellung des Antrags nach § 47 VwGO bereits abgelaufen ist."

(noch Ziffer 50)

Begründung:

Die von der Bundesregierung vorgelegte Fassung dieser Übergangsvorschrift läßt sich nicht nachvollziehen; sie erfaßt sinngemäß alle Rechtsvorschriften, die vor diesem Gesetz in Kraft getreten sind. Von dieser Formulierung sollen offenbar auch diejenigen Rechtsvorschriften erfaßt werden, für welche die 3-Monats-Frist nach Ziffer 1 des Gesetzes zur Beschränkung von Rechtsmitteln in der Verwaltungsgerichtsbarkeit noch nicht abgelaufen ist. Der Wortlaut des Entwurfes wirft jedoch Auslegungsprobleme dahin auf, ob von der Übergangsregelung auch diejenigen Rechtsvorschriften erfaßt werden, für welche die 3-Monats-Frist bereits abgelaufen ist. Eine dies bejahende Auslegung würde zu einer unerträglichen Rechtsunsicherheit führen, was durch den vorliegenden Antrag verhindert werden kann.

VP 51. Zu Artikel 11 Abs. 5 - neu - (Überleitungsvorschriften)

Sachzusammenhang mit
Ziffer 45

In Artikel 11 ist nach Absatz 4 folgender Absatz 5 anzufügen:

"(5) Bis zum 30. April 1998 haben in den Ländern Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen Anfechtungsklagen gegen Planfeststellungsbeschlüsse und Plangenehmigungen für den Bau oder die Änderung von Straßen, soweit sie nicht von § 17 des Bundesfernstraßengesetzes erfaßt sind, keine aufschiebende Wirkung."

Begründung:

In Artikel 2 des Gesetzentwurfs (Neufassung des Gesetzes zur Beschränkung von Rechtsmitteln in der Verwaltungsgerichtsbarkeit vom 22. April 1993) ist die Bestimmung in Nummer 2 Buchstabe g, wonach Anfechtungsklagen gegen Planfeststellungsbeschlüsse für den Bau oder die Änderung von Straßen, soweit sie nicht von § 1 des Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes erfaßt sind (Bundesfernstraßen), keine aufschiebende Wirkung haben, nicht mehr enthalten.

Zwar wird in Artikel 1 Nr. 6 Buchstabe a des Gesetzentwurfs sowohl den neuen wie den alten Ländern die Gesetzgebungskompetenz eingeräumt, in diesen Fällen den Wegfall der aufschiebenden Wirkung selbst vorzuschreiben. Diese in sich geschlossene gesetzliche Regelung entspricht jedoch nicht den derzeitigen, praktischen Bedürfnissen der neuen Länder bei ihrer schwierigen Aufgabe, ihre Verkehrsinfrastruktur beschleunigt auszubauen. Die neuen Länder würden durch den neuen Entwurf vielmehr in ihrer ohnehin schwierigen Aufbauphase mit einer landesgesetzgeberischen Initiative belastet, ohne

(noch Ziffer 51)

daß sie dabei die Kontinuität der Rechtslage in jedem Falle sicherstellen können.

Durch die Beibehaltung der bisherigen, befristeten Regelung stünde den neuen Ländern die notwendige Zeit zur Einführung einer entsprechenden landesrechtlichen Regelung zur Verfügung.